



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Francuskie metropolie jako przykład "władzy nieukończonych" : wstęp do analizy kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych we Francji

**Author:** Robert Pyka

**Citation style:** Pyka Robert. (2015). Francuskie metropolie jako przykład "władzy nieukończonych" : wstęp do analizy kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych we Francji. W: G. Libor, J. Wódz (red.), "Niedokończone tożsamości społeczne : szkice socjologiczne" (S. 35-51). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

ROBERT PYKA

*Instytut Socjologii*

*Uniwersytet Śląski w Katowicach*

## Francuskie metropolie jako przykład „władzy nieukończonej” Wstęp do analizy kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych we Francji

### Wstęp

Postępujące za sprawą globalizacji przemiany współczesnego świata oznaczają m.in. przyspieszenie i przyrost liczebny systemów interakcyjnych. Mobilność, przepływy, permanentne przekraczanie granic na wielu poziomach terytorialnych należą do repertuaru podstawowych skutków globalizacji modyfikujących sposób, w jaki ludzie użytkują i postrzegają przestrzeń, konstruując jej przedstawienia i związane z nią własne identyfikacje. Wymienione zjawiska mogą znajdować odzwierciedlenie w przemianach instytucjonalnych, kiedy poprzez reformy organizacji terytorialnej państwa decydenci polityczni podejmują starania mające na celu dostosowanie narzędzi i zasięgu działania publicznego do „nowych terytorialności” (JAILLET, 2009: 117—118). Jest to jednak proces długotrwały i bardzo złożony, gdyż wiąże się on z naruszeniem ukształtowanej społecznie tożsamości terytorialnej jednostki, warunkującej także jej tożsamość polityczną. Zarysowane przemiany, choć równoległe, nie zachodzą w tym samym rytmie, co powoduje temporalne rozwarstwianie się określonych wymiarów rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej. Społeczeństwo francuskie stanowi w tym zakresie dogodny przedmiot obserwacji. We Francji od dawna czynione są wysiłki mające na celu dostosowanie organizacji terytorialnej państwa do wyzwań współczesności poprzez m.in. ustanowienie metropolii, które w sposób efektywniejszy niż dotychczasowe jednostki samorządowe mogłyby się włączyć w globalny system gospodarczy, stając się motorem rozwoju gospo-

darczego państwa. Choć nakierowane na ten cel działania podejmowane są od lat, wraz z kolejnymi reformami terytorialnymi, „władza metropolii” we Francji wciąż pozostaje nieukończona, a metropolitalna tożsamość jest w bardzo wczesnym stadium kształtowania.

## Poszukiwanie równowagi w rozwarstwiającej się rzeczywistości

Postawiona we *Wstępie* teza wskazująca na temporalne rozwarstwianie się rzeczywistości społecznej związana jest oczywiście ze stwierdzeniem niespotykanego dotąd przyspieszenia gospodarczych i finansowych procesów globalizacji, które daleko w tyle pozostawiły globalizację w wymiarze politycznym czy społecznym. Przemiany struktury terytorialnej państw można zatem odczytywać jako próbę nadążenia systemu terytorialno-instytucjonalnego za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w otoczeniu. Pośród tych zmian można wymienić w pierwszej kolejności wykształcanie się globalnej gospodarki postfordowskiej, opartej na nieskrępowanych przepływach kapitału materialnego i zdematerializowanego, które swój początek znajdują w ludzkim intelekcie i kreatywności. Te ostatnie czynniki występują w największym nagromadzeniu w miejscach przecięcia globalnych sieci, które stanowią największe obszary miejskie i metropolitalne. Nowemu systemowi gospodarczemu towarzyszą nowe praktyki społeczne związane m.in. ze wspomnianą już mobilnością, która poszerza przestrzeń życia współczesnego człowieka, relatywizując praktyczne znaczenie dotychczasowych granic i wyznaczanych przez nie terytoriów. Reformy struktury terytorialnej państwa podyktowane są zatem chęcią harmonizacji poziomu działania władzy publicznej z poziomem, na którym przebiegają kluczowe procesy społeczno-gospodarcze kształtujące życie i byt materialny człowieka. Tego rodzaju harmonizacja powinna w teorii prowadzić do większej efektywności polityk publicznych i ograniczenia kosztów dzięki stawianiu czoła wyzwaniom tam, gdzie te ostatnie się wyłaniają.

Natomiast sam przebieg reform terytorialno-administracyjnych, a więc to, jak tworzone są nowe terytoria działania publicznego i jaki instytucjonalny kształt jest im nadawany, zależy w dużym stopniu od uwarunkowań historyczno-kulturowych danego społeczeństwa (PYKA, 2014).

Rozwiązaniem alternatywnym wobec konstruktywizmu instytucjonalnego, przejawiającego się w tworzeniu nowych jednostek terytorialnych czy instytucji samorządowych, może być zdobywająca szeroką popularność koncepcja „międzyterytorialności” (BÉHAR, ESTEBE, VANIER, 2014). Międzyterytorialność oznacza rozwijanie działań koordynacyjnych, tworzenie koalicji, powiązań i współpracy jednostek terytorialnych bez modyfikowania ich zasięgu i struktu-

ry. Choć rozwiązanie to wydaje się bardzo interesujące, szczególnie w kontekście stwierdzonej mobilności i płynności granic terytoriów klasycznych, których miejsce zajmuje „przestrzeń mobilna” (RETAILLÉ, 2009: 101), to rodzi jednocześnie poważne wątpliwości w wymiarze kontroli demokratycznej tego rodzaju przedsięwzięć.

Kwestia tożsamości społecznej oraz jej komponentu politycznego stanowi także istotne wyzwanie w przypadku tworzenia nowych struktur terytorialnych. Te ostatnie stanowią bowiem próbę harmonizacji organizacji terytorialnej i obszarów działania publicznego z nowymi realiami globalnego społeczeństwa ponowoczesnego. Pytaniem otwartym pozostaje to, czy za przemianami terytorialno-instytucjonalnymi nadążać będą społeczna świadomość oraz demokratyczna kontrola skutkujące wykształcaniem się terytorialnej tożsamości politycznej. W przeciwieństwie do reform struktury terytorialnej, których realizacja wymaga zgromadzenia właściwej większości politycznej, wyposażanie nowych struktur terytorialnych w komponent polityczno-tożsamościowy jest procesem bardzo długim i trudnym w realizacji, a powodów tego stanu rzeczy można poszukiwać zarówno po stronie obywateli, jak i elit politycznych. Terytorialna tożsamość polityczna obywateli jest efektem zakorzenienia w określonych terytorialnych jednostkach demokratycznych, w których kształtowane są procesy politycznej reprezentacji. Przykładem takiej jednostki terytorialnej jest w warunkach francuskich gmina, będąca źródłem pierwotnej tożsamości politycznej i podstawowym narzędziem konstruowania demokratycznej reprezentacji politycznej na wszystkich szczeblach władzy (PYKA, 2014). Bariery występują także po stronie elit politycznych, dla których wszelkie zmiany organizacji terytorialnej mogą potencjalnie oznaczać naruszenie lokalnych stref wpływów (MENY, 1992: 17–24). Tymczasem owe obszary wpływów, pokrywające się najczęściej z klasycznymi jednostkami samorządowymi, stanowią dla tych osób podstawowe źródło kapitału polityczno-elektoralnego. Zmiany organizacji terytorialnej wychodzące poza przekształcenia czysto techniczne naruszają *status quo* na lokalnym rynku politycznym i powodują rekonfiguracje będące źródłem niepewności i obaw.

Podążanie instytucji demokratycznych, a tym samym tożsamości i podmiotowości politycznej, za reformami struktury terytorialnej sankcjonującymi nowe obszary kształtowania rzeczywistości społecznej ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania państwa demokratycznego. W przeciwnym wypadku mamy do czynienia z rozszczepieniem wymiaru instytucjonalnego z jemu właściwymi obszarami operacyjnymi, gdzie podejmowane są kluczowe decyzje i realizowane są największe inwestycje istotne dla życia codziennego oraz przyszłości obywateli, i obszarów reprezentacji politycznej, na których wspiera się tożsamość polityczna obywateli, lecz które w nowych uwarunkowaniach XXI wieku, mimo głębokiego zakorzenienia w świadomości obywateli, nie stanowią poziomu, na którym kształtowany jest społeczny świat (LE SAOUT, 2001: 77–79). Innymi słowy, obywatele kontrolują przez mechanizm elektoralny struktu-

ry, które nie mają już istotnej kontroli, natomiast struktury determinujące ich rzeczywistość pozostają poza ich bezpośrednim zasięgiem. Pojawiająca się tu analogia do częstej krytyki skutków globalizacji pokazuje, że za pośrednictwem metropolizacji na poziom struktur terytorialnych przenikają wyzwania, jakie towarzyszą światu na poziomie globalnym.

## W poszukiwaniu tożsamości politycznej obszarów metropolitalnych

Podjęcie kwestii tożsamości metropolitalnej odbywa się najczęściej z perspektywy jej inicjatorów i budowniczych, jak bowiem pisze Christian LEFÈVRE (2009: 85), pytanie o nią z pozycji obywateli, przynajmniej w warunkach francuskich, gdzie występuje ona w postaci załączkowej, ma charakter retoryczny. Analizy procesów kształtowania tożsamości metropolitalnej skupiają się w związku z tym najczęściej na instytucjach metropolitalnych i ich elitach, generujących specyficzny dyskurs metropolitalny, którego celem jest stworzenie obrazu integracji i wielkości obszaru miejskiego, aby ten mógł zaistnieć na międzynarodowym rynku. Jest to zatem konstruktywistyczne ujęcie tożsamości metropolitalnej. Instrumentami tego procesu są najczęściej: polityka kulturalna wyrażająca się w wielkich wydarzeniach czy też spektakularne realizacje architektoniczne będące istotnym komponentem wielkomiejskiej narracji (*storytelling*). Poszukiwanie elementów łączących mieszkańców obszaru metropolitalnego, które mogłyby się stać podstawą wspólnej tożsamości, jest tam szczególnie istotne, gdyż funkcjonowanie postfordowskiej gospodarki opartej na sieciach współpracy wymaga określonego poziomu kapitału zaufania (PINSON, ROUSSEAU, 2001: 41). Choć kwestia tożsamości metropolitalnej nie jest istotnym elementem agendy politycznej na terenach wielkomiejskich, pojawiają się ciekawe przykłady inicjatyw realizowanych z różnym skutkiem, np. w Bolonii, Londynie, Stuttgarcie czy Lille (LEFÈVRE, 2009: 83).

Pytaniem odrębnym i zdecydowanie trudniejszym jest: czy mieszkańcy przyjmują promowaną tożsamość metropolitalną jako własną, tj. czy staje się ona tożsamością przeżywaną, kreującą nowy poziom terytorialnej identyfikacji? Jest to kwestia problematyczna już na poziomie czysto metodologicznym, gdyż nie ma pewności, jak to zjawisko powinno się badać, tj. pytając mieszkańców o ich autodefinicję, sposób użytkowania przestrzeni i ich mobilność czy też analizując ich mobilizację obywatelską i partycypację polityczną. Nie brakuje także argumentów przemawiających za tym, że coś takiego jak tożsamość metropolitalna wykształcić się nie może (PINSON, ROUSSEAU, 2001: 42).

Pozostawiając przedstawione kwestie bez rozstrzygnięcia oraz biorąc pod uwagę, że głównym przedmiotem niniejszego artykułu jest kształtowanie się

metropolitalnej tożsamości politycznej, ujęcie konstruktywistyczne tożsamości wydaje się najbardziej adekwatne. W tym ujęciu tożsamość metropolitalna jest efektem działań „budowniczych tożsamości” (*entrepreneurs d’identité*), wśród których najistotniejszą rolę zdają się odgrywać lokalni decydenci i działacze polityczni, będący w stanie poprzez swoje strategie, aktywność i specyficzny dyskurs oddziaływać na tożsamość polityczną mieszkańców. Mowa jest tu zatem o procesie budowania tożsamości metropolitalnej przez politykę, kiedy tożsamość ta jest efektem przedsięwzięć, debat, rywalizacji, konkurencji politycznej i wspólnego dokonywania rozstrzygnięć względem wyzwań istotnych dla całego obszaru metropolitalnego. Z tej tezy można wyciągnąć dwa bardzo istotne wnioski. Pierwszy wskazuje, że konflikty rozgrywane na poziomie wspólnej metropolitalnej platformy politycznej nie muszą oznaczać dekompozycji wspólnej tożsamości, lecz mogą ją budować. Po drugie, proces tworzenia tożsamości metropolitalnej z pewnym prawdopodobieństwem może zostać zainicjowany na tych obszarach, na których wykształci się pluralistyczna przestrzeń rywalizacji politycznej (PINSON, ROUSSEAU, 2001). Jak długi i trudny jest to proces, pokazuje przykład francuskich obszarów metropolitalnych, gdzie rozpoczął się on w latach 60. XX wieku i trwa do dziś.

W połowie lat 60., wraz z postępującą urbanizacją Francji i dynamicznym rozwojem dużych ośrodków miejskich, francuski rząd zdecydował się na odgórne utworzenie pierwszych czterech wspólnot miejskich (*communautés urbaines*) w Bordeaux, Lyonie, Lille i Strasburgu. Choć struktury te działały w postaci Publicznych Jednostek Współpracy Międzygminnej (EPCI — Etablissement public de coopération intercommunale), to jednocześnie otrzymały szereg kompetencji realizowanych dotąd przez gminy, istotnych z punktu widzenia zarządzania obszarem metropolitalnym i z założenia w niedługim czasie miały zająć miejsce tworzących je gmin, stając się pełnoprawnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Tego stanu nie udało się osiągnąć do dziś, choć najbardziej zaawansowany w tym procesie jest obecnie Lyon, szczególnie po ostatniej reformie terytorialnej z 2014 roku, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu. Opór ze strony merów gmin członkowskich, mających silną reprezentację we francuskim parlamencie, uniemożliwił wytworzenie się na poziomie wspólnot miejskich autonomicznego rynku politycznego bazującego na demokratycznych mechanizmach reprezentacji, co w sposób oczywisty hamowało proces wykształcania się politycznej tożsamości mieszkańców obszaru metropolitalnego. Niedojrzałości politycznej krystalizujących się francuskich obszarów wielkomiejskich i metropolitalnych towarzyszył rozwój liczebny i kompetencyjny zarządzających nimi związków międzygminnych (EPCI). Istotną rolę w tym zakresie odegrała „ustawa Chevènement” dzięki zachętom finansowym i swobodzie, jaką ustawodawca pozostawił władzom lokalnym w zakresie wyboru formy i zakresu współpracy. W konsekwencji, terytorium Francji do końca pierwszej dekady XXI wieku zostało niemal całkowicie pokryte przez jednostki między-

gminne, które przejęły *de facto* kontrolę nad zarządzaniem obszarami metropolitalnymi. Mimo stopniowego poszerzania kompetencji jednostek międzygminnych, posiadających własne fiskalne źródła dochodów i podejmujących decyzje w kluczowych sprawach dla mieszkańców aglomeracji, struktury te nie zostały przekształcone w jednostki samorządowe, co uniemożliwiło wykształcenie się na ich poziomie właściwej tożsamości politycznej. Źródłem tożsamości mieszkańców pozostał poziom gminny, kontrolujący w wymiarze politycznym międzygminne struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi. Nieadekwatność wymiaru kompetencyjnego do autonomii politycznej skłoniła Rémy Le Saout do określenia francuskich struktur zarządzania metropolitalnego mianem „władzy nieukończonyj” (*pouvoir inachevé*) (LE SAOUT, 2000: 459–460), tj. pozbawionej demokratycznej legitymizacji i niezdolnej do generowania tożsamości politycznej obywateli znajdujących się w jej zasięgu. Potwierdza to niepodjęcie kwestii międzygminnych, a więc dotyczących wyzwań całego obszaru metropolitalnego, przy okazji wyborów miejskich, których zwycięzcy jako delegaci szczebla gminnego zasiadają także w strukturach metropolitalnych. Analiza kampanii wyborczych wykazała tendencję do sprowadzania większości kwestii do poziomu gminnego, a zatem poziomu reprezentacji i tożsamości politycznej (LE SAOUT, 2014). Jeśli więc można mówić o „władzy francuskich metropolii”, to wyłącznie jako o władzy niepełnej, o charakterze transakcyjnym, gdzie decyzje podejmowane są na podstawie negocjacji, bez możliwości narzucenia rozstrzygnięć uczestnikom procesu decyzyjnego (PYKA, 2014).

Kres tej swoistej schizofrenii francuskiego systemu organizacji terytorialnej, rozdartego między realnie kształtującymi rzeczywistość francuskich obszarów metropolitalnych strukturami międzygminnymi (wspólnoty aglomeracji i wspólnoty miejskie) a zachowującymi dominację polityczną w wymiarze władzy i tożsamości klasycznymi francuskimi gminami, miała położyć kolejna reforma terytorialna, przyjęta ostatecznie 16 grudnia 2010 roku. Mimo burzliwej debaty ją poprzedzającej, licznych raportów wskazujących zasadność pójścia w kierunku politycznego usamodzielnienia się obszarów metropolitalnych, ostatecznie przyjęte rozwiązania potwierdziły inercję francuskiego systemu organizacji terytorialnej. Zarówno nowo powstałe metropolie (LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales), jak i dotychczasowe wspólnoty miejskie oraz wspólnoty aglomeracji utrzymały status Publicznych Jednostek Współpracy Międzygminnej (EPCI), choć ich kompetencje ponownie poszerzono. Rewolucyjną zmianą miało być wprowadzenie wyborów bezpośrednich przewodniczących i radnych jednostek międzygminnych, co wyposażyłoby te jednostki w niezbędną legitymację demokratyczną do rozwinięcia się na tym poziomie władzy politycznej, a w dalszej perspektywie tożsamości politycznej obywateli. Niemniej jednak ostatecznie przyjęte w tym zakresie rozwiązania proceduralne odsunęły tę perspektywę w czasie. Zdecydowano bowiem, że wybory radnych międzygminnych będą przeprowadzane przy okazji regularnych

wyborów miejskich, tak aby obywatele wybierający radnych gminnych jednocześnie oznaczali dodatkowo tych, którzy będą ich reprezentowali w strukturach metropolitalnych (Pyka, 2012: 20). Choć w sensie formalnym rozwiązuje to problem deficytu demokratycznego, to brak wyborów na poziomie obszaru metropolitalnego we właściwych mu okręgach oraz fuzja obu kampanii i samych wyborów przesądziły o utrzymaniu dominacji władzy szczebla gminnego.

Swoistym testem były w tym zakresie pierwsze wybory samorządowe realizowane zgodnie z omówioną procedurą, które odbyły się w marcu 2014 roku. Analizy kampanii oraz wyłonionych w wyniku wyborów nowych struktur władzy ukazały proces stopniowej, ale bardzo wolnej polityzacji struktur międzygminnych zarządzających obszarami metropolitalnymi. Zgodnie z przewidywaniami połączenie wyborów gminnych i międzygminnych spowodowało, że w kampanii dominowały jednak kwestie gminne, w sposób naturalny bliższe kandydatom i wyborcom. Nie oznacza to jednak, że problematyka metropolitalnych struktur międzygminnych była całkowicie nieobecna. Przeciwnie, pojawiała się zdecydowanie częściej niż w poprzednich wyborach, lecz miała przede wszystkim wymiar „demokratycznej pedagogiki”, a więc wyjaśnień czynionych przez kandydatów starających się przybliżyć relacje kompetencyjne jednostek międzygminnych i pierwotnego szczebla gminnego. Zarysowana tutaj zmiana, choć niewielka, wpisuje się w proces stopniowej konstrukcji politycznej egzystencji obszarów metropolitalnych. Proces ten może być dodatkowo wzmocniony przez dwie, z pozoru nieznaczące, modyfikacje wprowadzone ustawą z 2010 roku. Jest to, po pierwsze, ograniczenie liczby wiceprezesów jednostek międzygminnych, których liczba odzwierciedlała często liczbę gmin członkowskich. Zmiana ta może oznaczać mniejsze rozproszenie władzy w tych strukturach. Druga potencjalna modyfikacja, będąca następstwem nowej procedury wyborczej, to liczniejsze niż do tej pory przenikanie do ciał deliberacyjnych jednostek międzygminnych przedstawicieli opozycji z rad miejskich, którzy tworząc koalicyjne frakcje opozycyjne, mogą sprzyjać pojawianiu się na tym szczeblu konkurencyjnej gry politycznej, osłabiając dotychczasowy model konsensualny (LE SAOUT, 2014).

## Reforma MAPTAM<sup>1</sup>, czyli dwa kroki do przodu, jeden w tył

Kolejnym istotnym etapem na drodze do uznania fenomenu miejskiego i metropolitalnego we Francji, który znalazłby odzwierciedlenie w zmianie systemu organizacji terytorialnej, nadając obszarom metropolitalnym samodziel-

---

<sup>1</sup> Skrót od nazwy ustawy: Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



ność operacyjną i polityczną, ma być w zamyśle francuskich decydentów Ustawa o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii, w skrócie MAPTAM, przyjęta 27 stycznia 2014 roku. Zgodnie z zapowiedzią prezydenta François Hollande’a, ustawa ta jest pierwszym elementem szerokiej reformy terytorialnej, określanej jako Akt III decentralizacji<sup>2</sup>, którego zadaniem ma być uwolnienie wzrostu gospodarczego poprzez m.in. uproszczenie organizacji terytorialnej oraz umieszczenie metropolii w centrum systemu gospodarczego jako obszarów najsilniejszego wzrostu (HOLLANDE, 2014). W dalszej perspektywie przyjęte mają zostać kolejne dwie ustawy dotyczące m.in. ograniczenia liczby regionów, ich mobilizacji na rzecz wzrostu, zatrudnienia oraz promocji i równowagi terytorialnej, a także ustawa odnosząca się do terytorialnej solidarności i demokracji lokalnej (FRINAULT, 2014)<sup>3</sup>.

Przyjęta 27 stycznia 2014 roku ustawa przewiduje stworzenie dwunastu metropolii, z których trzy będą posiadały status specjalny. Określa ona utworzenie na mocy dekretu z dniem 1 stycznia 2015 roku dziewięciu „metropolii według prawa powszechnego” (*les métropoles de droit commun*) (art. 43–50 ustawy: LOI n° 2014-58, 27.01.2014). Status ten uzyskają te jednostki współpracy międzygminnej (EPCI), których liczba mieszkańców wynosi powyżej 400 000 i które znajdują się w obszarze miejskim (*aire urbaine*) o populacji powyżej 650 000, zgodnie z nomenklaturą INSEE. Kryteria te spełnia obecnie dziewięć obszarów metropolitalnych, tj. Tuluza, Lille, Bordeaux, Nicea, Nantes, Strasburg, Grenoble, Renne oraz Rouen. Dodatkowo, status metropolii będą mogły uzyskać obszary miejskie Brest i Montpellier za zgodą 2/3 gmin członkowskich reprezentujących przynajmniej połowę ludności. Ustawodawca stworzył bowiem możliwość przekształcenia się w metropolię dla tych jednostek międzygminnych, które liczą przynajmniej 400 000 mieszkańców i zawierają stolice regionu (kryteria spełnione przez Montpellier) lub stanowią liczący 400 000 osób obszar zatrudnienia (*zone d’emploi*) i realizują już kompetencje, jakie gminy przekazują z mocy ustawy na nowe metropolie (kryteria spełnione przez Brest).

Metropolie w myśl ustawy MAPTAM pozostają jednostkami międzygminnymi (EPCI), które realizują pełnoprawnie szerokie kompetencje przejęte od gmin. Są to zarówno te uprawnienia, które posiadały poprzedzające je jednostki międzygminne (wspólnoty miejskie, wspólnoty aglomeracji), jak i dodatko-

<sup>2</sup> Akt I decentralizacji oznacza ustawy z 2 marca 1982 r. (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) i 7 stycznia 1983 r. (Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’Etat \*loi Defferre\*). Akt II decentralizacji oznacza ustawy z 28 marca 2003 r. (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République) oraz kolejne: z 1 sierpnia 2003 r. oraz 29 lipca i 13 sierpnia 2004 r.

<sup>3</sup> Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego artykułu i jego główny przedmiot autor ograniczy się do omówienia tych postanowień ustawy MAPTAM, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania obszarów metropolitalnych oraz kształtowania się ich autonomii i tożsamości politycznej.

we kompetencje, które zostaną tu jedynie zasygnalizowane. Metropolie zgodnie z nową ustawą przejmują odpowiedzialność na swoim obszarze za rozwój ekonomiczny, społeczny i kulturalny oraz posiadają szerokie uprawnienia w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Dalsze kompetencje mieszczą się w obszarze polityki mieszkalnictwa i urbanistyki, zarządzania usługami publicznymi, a także w zakresie ochrony i waloryzacji środowiska oraz polityki jakości życia. Dodatkowo, metropolie będą mogły występować o przejęcie niektórych prerogatyw państwa, regionów i departamentów. Przegląd pełnej listy kompetencji „nowych metropolii” pozwala jednoznacznie stwierdzić, że stają się one pierwszoplanowymi aktorami działania publicznego w obszarach metropolitalnych. Ich funkcjonowanie zapewnią rada metropolitalna wybierająca przewodniczącego metropolii oraz nowy organ w postaci „konferencji metropolitalnej” (*conférence métropolitaine*), której zadaniem będzie koordynacja działań na linii: metropolia i jej gminy członkowskie. Metropolie będą ponadto posiadały, jak dotychczas, rady do spraw rozwoju (*Conseil de développement*), które stanowią organ konsultacyjny skupiający przedstawicieli środowisk ekonomicznych, społecznych, kulturalnych oraz trzeciego sektora (GERBEAU, 2014).

Omawiana ustawa przewiduje również powstanie trzech metropolii o statusie i organizacji odbiegających od „metropolii według prawa powszechnego”, dostosowanych do specyficznych warunków obszarów metropolitalnych Paryża, Marsylii oraz Lyonu.

Ustawodawca przewiduje utworzenie Metropolii Wielkiego Paryża (*Métropole du Grand Paris*), która powstanie z dniem 1 stycznia 2016 roku, łącząc miasto Paryż, 123 gminy oraz 19 jednostek międzygminnych z trzech departamentów otaczających francuską stolicę (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne) (GERBEAU, 2014). Wielki Paryż jako nowa jednostka międzygminna (EPCI) będzie realizował klasyczne kompetencje, jakie posiadają wspólnoty miejskie, z tą różnicą, że jego działania będą skoncentrowane na polityce mieszkalnictwa, środowisku naturalnym oraz tworzeniu schematu spójności terytorialnej, natomiast transport pozostanie w gestii regionu Île-de-France (FRINAULT, 2014).

Ustawodawca przewidział także powstanie z dniem 1 stycznia 2016 roku Metropolii Aix-Marseille-Provence (*Métropole d'Aix-Marseille-Provence*), która będzie stanowiła połączenie sześciu istniejących dotąd na tym obszarze jednostek międzygminnych<sup>4</sup>. Jest to istotne posunięcie w kontekście dotychczasowego nadmiernego podziału tego obszaru metropolitalnego między konkurencyjne jednostki międzygminne. Powstanie w ten sposób metropolia funkcjonująca jako EPCI, która przejmie wszystkie kompetencje realizowane przez działające

<sup>4</sup> Chodzi o następujące jednostki międzygminne: CU Marseille Provence Métropole, CA du pays d'Aix-en-Provence, CA Salon Etang de Berre Durance, CA du pays d'Aubagne et de l'Etoile, le SAN Ouest Provence et la CA du pays de Martigues.

wcześniej na tym obszarze wspólnoty międzygminne oraz zadania, jakie ustawodawca przewidział dla „metropolii według prawa powszechnego”. Zostanie ona podzielona na terytoria, z których każde będzie wyłaniało własną radę konsultacyjną (AdCF, 2014).

Rozwiązania przyjęte względem obszaru metropolitalnego Lyonu wydają się najbardziej interesujące z perspektywy zainteresowań autora i tematyki artykułu. W odróżnieniu od wszystkich pozostałych metropolii tylko w przypadku Lyonu ustawodawca zdecydował się na stworzenie nowej jednostki samorządowej. Zatem Metropolia Lyonu (*Métropole de Lyon*), która powstanie z mocy ustawy 1 stycznia 2015 roku, nie będzie już tylko kolejną powiększoną jednostką międzygminną (EPCI), ale jednostką samorządu terytorialnego, która zajmie miejsce istniejącej dotąd wspólnoty miejskiej oraz zastąpi na jej obszarze departament Rhône, przejmując w całości jego kompetencje (AdCF, 2014). Tym samym gminy znajdujące się w granicach metropolii zachowają swoją egzystencję, nie będą jednak „członkami” metropolii, jak w przypadku Wielkiego Lyonu będącego jednostką międzygminną. Jest to rozwiązanie bezprecedensowe, będące następstwem zaawansowania współpracy międzygminnej w obrębie Wielkiego Lyonu oraz politycznego porozumienia między Gérardem Collombem, merem Lyonu, a Michelelem Mercierem, przewodniczącym Rady Generalnej departamentu Rhône (FRINAULT, 2014). Metropolia Lyonu będzie realizowała szerokie zadania, które do tej pory spoczywały na wspólnocie miejskiej, departamencie, oraz te, które wynikają ze statutu metropolii w świetle ustawy MAPTAM. W sposób ogólny kompetencje Metropolii Lyonu można określić jako przygotowywanie i realizacja projektów zagospodarowania oraz rozwoju ekonomicznego, ekologicznego, edukacyjnego, kulturalnego i społecznego celem podniesienia konkurencyjności i spójności terytorialnej całego obszaru metropolitalnego. Struktura organizacyjna przewiduje funkcjonowanie rady metropolitalnej oraz wybieranych przez nią przewodniczącego i wiceprzewodniczących metropolii. Dodatkowymi ciałami przewidzianymi w ustawie są: „konferencje terytorialne merów” (*conférences territoriales des maires*), które będą pełniły funkcję konsultacyjną w zakresie realizacji polityk metropolitalnych, oraz „konferencja metropolitalna”, która podobnie jak w przypadku pozostałych metropolii będzie koordynować relacje między metropolią a gminami znajdującymi się w jej obrębie (art. 26 ustawy MAPTAM).

Ponieważ wielokrotnie wskazywano w niniejszym artykule na istotny związek pomiędzy samodzielnością polityczną i legitymacją demokratyczną obszaru a jego potencjałem do wytwarzania terytorialnej tożsamości politycznej, konieczne jest spojrzenie na rozwiązania, jakie w tym zakresie wprowadza omawiana ustawa. Wybory bezpośrednie odbywające się na poziomie właściwych okręgów wyborczych sprzyjają wykształceniu się autonomicznego rynku politycznego, który znajduje swoje odzwierciedlenie w świadomości jego uczestników, wpływając na ich tożsamość. Regulacja, która wydaje się w tym

kontekście kluczowa, dotyczy wyborów bezpośrednich radnych metropolitalnych, zasiadających w radach metropolii, organie deliberacyjnym tych jednostek. Należy jednak pamiętać, że rozwiązanie takie wprowadziła już reforma z 16 grudnia 2010 roku, a sens tego zapisu został zdeformowany przez samą procedurę wyborczą. Wszystko wskazuje na to, że podobnie może się zdarzyć w przypadku ustawy MAPTAM. Chociaż ustawodawca stanowi, że rady metropolitalne będą wyłaniane w wyborach bezpośrednich, to w następstwie rządowej poprawki mówiącej o wyborze tylko połowy radnych w tym trybie ostateczny zapis przewiduje „wybór części członków rady metropolii w jednym lub większej liczbie metropolitalnych okręgów wyborczych” (art. 54 ustawy MAPTAM). Jednocześnie ustawa nie precyzuje trybu przeprowadzania wyborów bezpośrednich, wskazując, że zostanie on określony w odrębnej ustawie, przyjętej przed 1 stycznia 2017 roku. Podstawą przyjętych rozwiązań będzie natomiast raport, który rząd przedłoży parlamentowi przed 30 czerwca 2015 roku, formułując w nim propozycje regulacji ze wskazaniem na pozytywne i negatywne ich następstwa (art. 54 ustawy MAPTAM). Ustawodawca nie precyzuje więc, czy wybory w dalszym ciągu będą się odbywały w połączeniu z wyborami miejskimi, jak miało to miejsce do tej pory, z omawianymi już skutkami, czy też zostanie wprowadzony nowy tryb uniezależniający wybór radnych metropolitalnych od wyborów do rad miejskich. Biorąc pod uwagę siłę oddziaływania merów francuskich miast, ich obecność w parlamencie związaną z możliwością łączenia mandatów przedstawicielskich i los dotychczasowych reform, można mieć wątpliwości, czy udało się przeforsować rozwiązania sprzyjające autonomizacji szczebla metropolitalnego. Wyjątek w tym zakresie stanowi Metropolia Lyonu, która substytuując departament, stanie się z mocy ustawy specyficzną jednostką samorządu terytorialnego, a zatem członkowie rady metropolitalnej Metropolii Lyonu, liczącej od 150 do 180 osób, będą wybierani w wyborach bezpośrednich na zasadach przewidzianych we francuskim prawie wyborczym (*le code électoral*) (art. 26 ustawy MAPTAM).

Odnosząc się do niektórych pozostałych postanowień omawianej ustawy, warto z pewnością zwrócić uwagę na fakt przywrócenia „klauzuli zgeneralizowanej kompetencji” (*la clause de compétence générale*) na rzecz departamentów i regionów, których pozbawiła tego przywileju ustawa z 16 grudnia 2010 roku, zmierzając w kierunku rozdzielania kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych. W konsekwencji ustawa MAPTAM ustanawia „wiodące jednostki samorządowe” (*collectivités chef de file*), określając, w jakich dziedzinach poszczególne jednostki terytorialne będą odgrywały rolę przewodnich koordynatorów. Kolejnym ciałem ułatwiającym artikulację różnych poziomów władzy publicznej mają być w myśl ustawy „konferencje terytorialne działania publiczne” (*conférences territoriales de l'action publique*), których zadaniem będzie m.in. przygotowanie umów terytorialnych dotyczących realizacji kompetencji współdzielonych przez jednostki samorządowe różnego szczebla (LEBRANCHU, 2014).

Nie są to oczywiście wszystkie regulacje przewidziane w ustawie z 27 stycznia 2014 roku, będącej pierwszym etapem szerokiej reformy terytorialnej, ale z pewnością jedno z najistotniejszych z perspektywy problematyki poruszanej w niniejszym artykule. O ile niektóre regulacje wydają się wprowadzać istotne zmiany oznaczające duży krok do przodu w procesie dostosowywania francuskiej organizacji terytorialnej do wyzwań współczesności (jak regulacje dotyczące Lyonu), o tyle inne zmiany zdają się mieć kierunek wsteczny, hamując ten proces (jak utrzymanie przez metropolie statusu jednostek międzygminnych czy przywrócenie „klauzuli zgeneralizowanej kompetencji” na rzecz regionów i departamentów).

## Wnioski

### Metropolitalna tożsamość polityczna — gdzie jej szukać?

Ogólna ocena reformy wprowadzonej na mocy Ustawy o modernizacji terytorialnego działania publicznego i afirmacji metropolii z 27 stycznia 2014 roku jest niejednoznaczna. Ustawa z jednej strony rzeczywiście wzmacnia pozycję obszarów metropolitalnych i struktur nimi zarządzających, jednak z drugiej strony czyni to w sposób bardzo ostrożny, wpisujący się w długi i stopniowy proces zapoczątkowany wcześniejszymi ustawami z 1999 czy 2010 roku. Omawiana reforma nie zmienia znacząco francuskiej organizacji terytorialnej, utrzymując Rady Generalne oraz Rady Regionalne o zadaniach sformułowanych w sposób otwarty, a także poziom gminny górujący nad jednostkami międzygminnymi, którymi pozostaną również nowe metropolie. Zapis mówiący o wyborach bezpośrednich radnych metropolitalnych nie przesądza *de facto* o trybie, w jakim wybory te będą się odbywały, i może się okazać, że ostatecznie utrzymana zostanie dotychczasowa formuła łącząca wybory metropolitalne z wyborami miejskimi. Taka ewentualność odsuwa w czasie perspektywę usamodzielnienia politycznego obszarów metropolitalnych, które prócz wymiaru czysto technicznego i zarządczego miałyby szansę na skonstruowanie własnej rzeczywistości politycznej, dającej początek tożsamości politycznej mieszkańców (FRINAULT, 2014).

Niemniej jednak zapisy ustawy wyraźnie wskazują na przeniesienie ciężaru związanego z organizacją rozwoju terytorialnego na największe obszary miejskie i metropolie, które uznane zostały za lokomotywy rozwoju będące szansą na wyjście Francji z recesji oraz uwolnienie terytorialnego potencjału wzrostu. Michel Destot, deputowany, mer miasta Grenoble oraz prezes Stowarzyszenia Merów Dużych Miast Francuskich (Association des maires de grandes villes de France), stwierdził, że ustawa MAPTAM jest pierwszą, która w sposób bezpośredni uznała realia miejskie (FOURNIER, 2013). Zwrócił w ten sposób uwagę na

widoczną w nowej ustawie głęboką zmianę podejścia, która oznacza wprowadzanie w kraju naznaczonym uniformizacją narzędzi dostosowanych do potrzeb danego terytorium, a tym samym uwzględniających specyfikę obszarów miejskich w stosunku do terenów wiejskich. Zmiana tego rodzaju stanowi z pewnością znaczący wiraż w historii francuskiej organizacji terytorialnej, której kartezyński charakter sięga czasów rewolucji francuskiej. Po raz pierwszy także od 1966 roku i utworzenia pierwszych wspólnot miejskich francuski rząd zdecydował się na odgórne utworzenie z mocy ustawy nowych struktur terytorialnych, określając precyzyjnie czas i tryb ich powstania, a także wyznaczając ich zasięg terytorialny.

Powracając do zasadniczego pytania sformułowanego w niniejszym artykule, dotyczącego perspektyw kształtowania się metropolitalnych tożsamości politycznych i znaczenia, jakie w tym zakresie ma reforma MAPTAM, kluczową rolę może odegrać pojedynczy przypadek Metropolii Lyonu. Związane jest to z przyjętą tezą, w myśl której tożsamość polityczna obywateli jest następstwem wykształcenia się rynku politycznego jako przestrzeni debaty, konkurencji i rywalizacji, których rozstrzygnięcie przynosi władza polityczna. Wyłonienie się autonomicznej przestrzeni politycznej w obszarach metropolitalnych musi być następstwem ulokowania się na tym poziomie władzy politycznej, a nie tylko techniczno-administracyjnej. W związku z tym, że w państwach demokratycznych trudno o legitymizację bez władzy, ale nie ma także władzy bez legitymizacji, wybory bezpośrednie radnych metropolitalnych wydają się kluczowym czynnikiem sprawczym w procesie kształtowania się tożsamości politycznej mieszkańców metropolii. Zatem jedyną francuską metropolią, w której proces ten znajdzie z pewnością sprzyjające warunki rozwoju, będzie Metropolia Lyonu, od 1 stycznia 2015 roku nowa jednostka samorządu terytorialnego, której mieszkańcy w 2020 roku po raz pierwszy wybiorą bezpośrednio swoich przedstawicieli do rady metropolii. Lyon stanie się więc swoistym laboratorium tożsamości metropolitalnej, a może nawet miejscem kształtowania się czegoś, co Bernard Jouve określił mianem obywatelstwa miejskiego (Jouve, 2004: 56) czy też właśnie metropolitalnego. Na przebieg tego procesu może wpłynąć także decyzja francuskiego Trybunału Konstytucyjnego, który zezwolił na łączenie funkcji mera miasta Lyon z urzędem Prezesa Metropolii Lyonu do czasu kolejnych wyborów w 2020 roku (MAIREINFO 2014).

Odpowiedź na pytanie o kształtowanie się tożsamości mieszkańców pozostałych francuskich metropolii uwarunkowana będzie wieloma czynnikami wymagającymi właściwej obserwacji. Rozrost kompetencji metropolii, zgodnie z postanowieniami ustawy MAPTAM, może spowodować coraz silniejsze przenikanie kwestii metropolitalnych do kolejnych kampanii wyborczych. Obserwacja przypadku Lyonu może skłonić parlament, który do 2017 roku musi podjąć decyzję co do trybu wyborów bezpośrednich w pozostałych metropoliach, do ostatecznego uniezależnienia wyborów metropolitalnych od wyborów miejskich

i przeprowadzania ich w okręgach odzwierciedlających realia całego obszaru miejskiego. Choć mało prawdopodobny, scenariusz ten przyspieszyłby proces kształtowania się omawianej tożsamości. Wreszcie, nie można zapomnieć, że polityka nie jest jedynym narzędziem budowania tożsamości i choć pozostaje narzędziem bardzo efektywnym, wspominano na początku tego artykułu o możliwych równoległych działaniach związanych z organizacją wydarzeń kulturalnych czy realizacją śmiałych projektów architektonicznych o znaczeniu metropolitalnym. Należy zatem założyć, że proces kształtowania się tożsamości metropolitalnej będzie przebiegał w różnym tempie i z różnym natężeniem również w innych francuskich metropoliach, choć nie będzie on tak dynamiczny jak w przypadku Lyonu.

Pewnych przesłanek do prognozowania w tym zakresie dostarczają niedawne wypowiedzi premiera oraz prezydenta Francji. Na przytaczanej już konferencji prasowej prezydent François Hollande stwierdził, wypowiadając się na temat relacji metropolii i departamentów, że droga obrana przez Lyon jest tą, którą powinny pójść pozostałe francuskie metropolie (HOLLANDE, 2014). Jednocześnie premier Republiki Francuskiej w jednym z wywiadów, odsłaniając kulisy dalszych reform, mówił, że w perspektywie dojdzie do istotnego zmniejszenia liczby regionów, ponownego usunięcia zgeneralizowanej kompetencji regionów i departamentów. Rozwijając sugestię prezydenta Hollande'a w kwestii metropolii, zauważył, że do 2021 roku powinno dojść do likwidacji Rad Generalnych, natomiast te ostatnie już do 2017 roku powinny przenieść przynajmniej cztery ze swoich kompetencji na metropolie pod karą transferu pełnego ich zakresu (VALLS, 2014).

Weryfikacja tez i wniosków sformułowanych w artykule wymaga dalszych badań i wnikliwej obserwacji rozwoju procesów społeczno-politycznych zachodzących na obszarze francuskich metropolii. Istotną cezurą czasową będzie rok 2020, kiedy odbędą się pierwsze wybory bezpośrednie radnych metropolitalnych w Metropolii Lyonu, a być może także w pozostałych francuskich metropoliach. Niemniej jednak analiza dotychczasowych reform i kierunków zmian zachodzących od końca lat 90. XX wieku wskazuje, że stopniowe upodmiotowienie największych obszarów miejskich i metropolitalnych jest już stałym wektorem przemian francuskiego systemu organizacji terytorialnej.

## Bibliografia

- BÉHAR D., ESTEBE P., VANIER M., 2014: *Réforme territoriale: avis de décès de l'interterritorialité*. Dostępne w Internecie: [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu) [data dostępu: 23.08.2014].

- FOURNIER S., 2013: *Adoption du projet de loi « Métropoles », un tournant historique dans notre organisation territoriale*. Dostępne w Internecie: [www.grandesvilles.org](http://www.grandesvilles.org) [data dostępu: 29.08.2014].
- FRINAULT T., 2014: *Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué*. Dostępne w Internecie: [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu) [data dostępu: 23.08.2014].
- GERBEAU D., 2014: *Les 9 principales dispositions de la loi « métropoles » dans le détail*. Dostępne w Internecie: [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com) [data dostępu: 24.08.2014].
- HOLLANDE F., 2014: *Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée*. Dostępne w Internecie: [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) [data dostępu: 24.08.2014].
- JAILLET M.C., 2009: *Contre le territoire, la « bonne distance »*. In: M. VANIER, réd.: *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires ».
- JOUBE B., 2004: *Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion*. In: B. JOUBE, P. BOOTH, réd.: *Démocraties métropolitaines*. Sainte-Foy, Presse de l'Université de Québec.
- La loi Mapam publiée au Journal officiel, 2014. « MaireInfo », AMF, 28 Janvier. Dostępne w Internecie: [www.maire-info.com](http://www.maire-info.com) [data dostępu: 29.08.2014].
- LEBRANCHU M., 2014: *La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a présenté une communication relative à la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Dostępne w Internecie: [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr) [data dostępu: 24.08.2014].
- LEFÈVRE CH., 2009: *Gouverner les métropoles*. Paris, Lextenso éditions.
- LE SAOUT R., 2000: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. « Revue française de science politique », Vol. 50, nr 3.
- LE SAOUT R., 2001: *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux*. « Actes de la recherche en sciences sociales », nr 140.
- LE SAOUT R., 2014: *L'élection des conseillers communautaires au « suffrage universel direct ». Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux*. Dostępne w Internecie: [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu) [data dostępu: 23.08.2014].
- LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Dostępne w Internecie: <http://legifrance.gouv.fr/> [data dostępu: 23.08.2014].
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »). Analyse des principales dispositions après la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-687, 2014. « Institution et pouvoirs locaux », note juridique, AdCF, janvier. Dostępne w Internecie: [www.adcf.org](http://www.adcf.org) [data dostępu: 24.08.2014].
- MENY Y., 1992: *La République des fiefs*. « Pouvoirs », n° 60: *La décentralisation*.
- PINSON G., ROUSSEAU M., 2001: *Les systèmes métropolitains intégrés. Etat de lieu et problématique*. DATAR, « Revue d'études et de prospective », nr 4.
- PYKA R., 2012: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*. „Przestrzeń Społeczna (Social Space)”, nr 4.
- PYKA R., 2014: *Metropolizacja a lokalne „governance”. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



RETAILLÉ D., 2009: *Malaise dans la géographie: l'espace est mobile*. In: M. VANIER, réd.: *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires ».

VALLS M., 2014: *Entretien du 27 mai 2014 avec le Premier ministre, Manuel Valls: Projet de Réforme territoriale*. Dostępne w Internecie: [www.grandesvilles.org](http://www.grandesvilles.org) [data dostępu: 29.08.2014].

Robert Pyka

French metropolises as examples of the “incomplete power”

Introduction to the analysis of the shaping of metropolitan political identities in France

### Summary

The author makes an attempt at explaining the process of shaping of political identity of metropolitan areas that are regarded as a sign of “new territorialities”, emerging due to globalization as well as metropolization of modern states. Also, the author emphasizes that following by democratic institutions (and thus political identity and subjectivity) the reforms of territorial structure sanctioning new areas of shaping social reality plays an important role in proper functioning of the democratic country. Modern France, as well as territorial reforms undertaken in 2010—2014, constitutes the area of analyses and inquiries. Using a constructivist concept of political identity, the author advances a thesis that citizens’ political identity is the aftermath of the emergence of political market — a space for debate, competition and rivalry, whose settlement comes with the political power. The emergence of autonomic public space in metropolitan areas must therefore be the result of the political power being located on this level. Since the “power of the metropolis” in France still remains incomplete, the metropolitan identity is at an early state of development. Nonetheless, the reform effected in 2014 by the MAPTAM act, as well as the transformation of the Metropolis of Lyon into a fully-fledged unit of territorial government prove that the empowerment of major urban and metropolitan areas has already become a constant vector of transformations within the French system of territorial organization, which will be accompanied with new territorial political identities in the future.

Robert Pyka

Métropoles françaises comme exemple du pouvoir inachevé

Introduction à l'analyse de la formation des identités politiques métropolitaines en France

### Résumé

L'auteur essaye d'expliquer le procédé de la formation de l'identité politique des territoires métropolitains traités comme la marque des « nouvelles territorialités » surgissant sous l'influence de la mondialisation et métropolisation des États contemporains. Le fait que les institutions démocratiques, et donc l'identité et la subjectivité politique, suivent les réformes de la structure territoriale qui sanctionnent les nouveaux territoires où se forme l'identité territoriale

est, souligne-t-il, d'une importance fondamentale pour le fonctionnement correct de l'État démocratique. Dans ses analyses et ses recherches, il se concentre sur la France contemporaine et surtout sur les réformes territoriales qui y ont été introduites dans les années 2010—2014. Tout en s'appuyant sur la conception constructiviste d'identité politique, l'auteur a adopté la thèse selon laquelle l'identité politique des citoyens est bel et bien la conséquence de la formation du marché politique en tant qu'espace de débats, de concurrence et de rivalisation qui peuvent être réglementés par le pouvoir politique. Le surgissement d'un espace politique autonome sur les territoires métropolitains est indéniablement la conséquence du pouvoir politique qui s'est installé à ce niveau. Étant donné qu'en France le « pouvoir des métropoles » reste inachevé, l'identité métropolitaine y est dans toute la première phase de sa transformation. Néanmoins, la réforme adoptée grâce à la loi MAPTAM de 2014 ainsi que la transformation de la métropole de Lyon en l'unité légitime de l'administration locale confirment que la subjectivisation des plus grands territoires urbains et métropolitains est déjà le vecteur des mutations du système français de l'organisation territoriale qui, dans le futur, sera accompagné de nouvelles identités territoriales politiques.